FLUCHT UND VERTREIBUNG

Von Dr. Steffen Angenendt

BEGRIFFSBESTIMMUNG

Eine völkerrechtliche Definition des *Flüchtlings* ist in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 enthalten, der bislang 137 Staaten beigetreten sind. Die Konvention verpflichtet die Unterzeichnerstaaten nicht dazu, einem Flüchtling individuelles Asyl zu gewähren, sondern lediglich, ihn nicht in ein Land auszuweisen oder zurückzuweisen, in dem sein Leben oder seine Freiheit gefährdet wären („Refoulement-Verbot"). Mit der GFK ist ein internationales Flüchtlingsregime entstanden, dem der Gedanke zugrunde liegt, dass ein Staat Asyl gewähren kann, es aber nicht muss. Einige Staaten erkennen nur diejenigen als Flüchtlinge an, die eine individuelle politische Verfolgung durch staatliche Stellen nachweisen können, andere Staaten auch diejenigen, die vor nichtstaatlicher oder drohender Gewalt geflohen sind. Im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) wurde 1950 für die Betreuung von Flüchtlingen und als „Hüterin der Konvention" das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) geschaffen.

Um den Rechtsstatus eines *anerkannten Flüchtlings* oder *Asylberechtigten* zu erhalten, der den besten Schutz und eine weitgehende Gleichbehandlung mit Einheimischen garantiert, muss der *Asylbewerber* einen Asylantrag stellen. Hierbei obliegt den Aufnahmeländern die Gestaltung der Form und Dauer der Asylverfahren sowie der Lebensbedingungen des Asylbewerbers. Den Status eines *Konventionsflüchtlings* kann ein Flüchtling erhalten, wenn er nicht als Asylberechtigter anerkannt wird, aber nach der GFK nicht zurückgeschoben werden darf, weil ihm wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung Gefahren für Leben und Freiheit drohen.

Neben diesen beiden auf völkerrechtlichen Verträgen beruhenden Möglichkeiten bieten viele Staaten auch andere Formen der Schutzgewährung. Diese Instrumente werden eingesetzt, um auf aktuelle Massenfluchtbewegungen reagieren zu können, deren Fluchtursachen eindeutig sind und in denen schnell gehandelt werden muss, oder falls die Infrastruktur fehlt, um Asylverfahren durchzuführen. So haben in den achtziger Jahren einige Staaten im Rahmen vorher festgelegter Aufnahmezahlen vietnamesische Bootsflüchtlinge als *Kontingentflüchtlinge* aufgenommen. Ein anderes Beispiel sind die Kosovo-Flüchtlinge, die seit April 1999 in Deutschland als *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge* aufgenommen wurden. Bei diesen Formen des Schutzes entscheidet der Aufnahmestaat im Rahmen seiner Souveränität über Umfang, Zusammensetzung und Rechtsstatus der Aufzunehmenden.

Im Gegensatz zu Flüchtlingen gibt es für *Vertriebene* bislang keine völkerrechtlich verbindliche Definition. Weder in der Forschung noch in der politischen Praxis gibt es Einigkeit darüber, welche Betroffenen unter diese Kategorie fallen sollen. Eine in der UN weit verbreite Definition bezeichnet diejenigen als Vertriebene, die als Folge von innerstaatlichen bewaffneten Auseinandersetzungen und Bürgerkriegen, Menschenrechtsverletzungen oder natürlichen und anderen menschlich verursachten Katastrophen zum Verlassen ihres gewöhnlichen Aufenthaltsortes gezwungen wurden, dabei aber keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben. Es handelt sich also um Menschen, die innerhalb ihres Landes geflohen sind, die so genannten *Binnenflüchtlinge* oder *Binnenvertriebene*. Bislang gibt es keine humanitäre Hilfsorganisation, die ein allgemeines Mandat zum Schutz von Vertriebenen hat. In der Praxis leisten aber zahlreiche internationale Organisationen – einschließlich des UNHCR – Hilfe, da komplexe Notsituationen häufig zur Vermischung von Binnenflucht und grenzübergreifender Flucht führen und im Mittelpunkt der Arbeit der Hilfsorganisationen nicht der Flüchtlingsstatus, sondern das Opfer steht.

Von Flüchtlingen und Vertriebenen sind die *Migranten* zu unterscheiden, wobei die Völkergemeinschaft von der Vorstellung ausgeht, dass Migranten wandern, weil sie diese Option gewählt haben, Flüchtlinge aber, weil sie dazu gezwungen sind. Für Migranten ist in den letzten Jahrzehnten ebenfalls ein internationales Regime entstanden, das allerdings völkerrechtlich und institutionell viel schwächer abgesichert ist als das Flüchtlingsregime.

ENTWICKLUNGSTENDENZEN

Nach Angaben des UNHCR ist in den neunziger Jahren die Zahl der Flüchtlinge von 17,2 auf 11,7 Millionen Menschen gesunken. Dieser Rückgang bezieht sich allerdings nur auf Menschen, die nach der GFK anerkannt wurden oder ein Bleiberecht oder temporären Schutz erhalten haben. Die Zahl der Menschen, die ihre Heimat aus Furcht vor Verfolgung, politischer Unterdrückung oder kriegerischen Auseinandersetzungen verlassen haben, war bedeutend größer. Das U.S. Committee for Refugees ging zum Jahresende 2000 von weltweit 14,5 Millionen Flüchtlingen und mindestens 20,3 Millionen Binnenflüchtlingen aus.

Bei aller statistischer Unsicherheit ist festzustellen, dass in den neunziger Jahren die Zahl der Flüchtlinge ab-, die der Binnenflüchtlinge hingegen zugenommen hat. Dies ist eine Folge von Veränderungen bei den Fluchtursachen sowie der Flüchtlingspolitik der Aufnahmeländer. Zum einen gab es in den neunziger Jahren mehr innerstaatliche Konflikte, in denen Vertreibungen, „ethnische Säuberungen“ und Bevölkerungsumsiedlungen Instrumente der Kriegsführung waren. Angestiegen ist auch die Zahl der so genannten komplexen Katastrophen, also von Situationen, in denen menschlich verursachte

Katastrophen mit Naturkatastrophen einhergehen, was meist mit besonders umfangreichen Fluchtbewegungen verbunden ist. Zum anderen ist es für Flüchtlinge in den neunziger Jahren schwerer geworden, in den Industriestaaten Schutz zu finden, weil viele Staaten die Einreisebestimmungen und das Asylrecht verschärft haben.

POLITISCHE PROBLEME

Die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen, Vertriebenen und Migranten ist für die Frage, wer für die Betreuung dieser Menschen zuständig ist und wer dabei welches Mandat ausübt, wichtig. Für die Betroffenen ist sie oft lebenswichtig, weil Flüchtlinge unter dem Schutz internationaler Konventionen stehen, andere Wanderer hingegen nicht. In der Praxis wird die Unterscheidung aber immer schwieriger: Migranten verlassen nicht immer freiwillig ihre Heimat, sondern sehen sich oft aus wirtschaftlicher Not dazu gezwungen; Flüchtlinge sind häufig nicht politisch verfolgt, sondern fliehen vor allgemeiner Gewalt oder wegen der Zerstörung ihrer wirtschaftlichen Lebensgrundlagen. Zudem bedienen sie sich ähnlicher Netzwerke und nehmen vermehrt die Hilfe von Fluchthelfern in Anspruch, um restriktive Einwanderungsregelungen der Aufnahmeländer zu umgehen. Weltweit fallen immer weniger Flüchtlinge unter den Schutz der GFK und es entsteht eine Schutzlücke.

Hiervon sind vor allem Länder betroffen, die nur für Flüchtlinge, nicht aber für Migranten legale Einwanderungsmöglichkeiten vorsehen. Sind diese Länder als Zielländer attraktiv, ist die Versuchung für Migranten groß, sich als Flüchtlinge auszugeben. Für die Regierungen bedeutet dies, aufwändige und kostspielige Verfahren einrichten zu müssen, um diejenigen zu identifizieren, die tatsächlich politisch verfolgt sind. Um den Missbrauch des Asylrechts zu verhindern, haben viele Industriestaaten in den neunziger Jahren den Zugang zu den Asylverfahren erschwert. Dies hat die Zahl der Asylsuchenden in den betreffenden Ländern erheblich verringert, allerdings zu einer Zunahme der irregulären Einwanderung geführt. In den meisten Aufnahmeländern nimmt die Unterstützung der Bevölkerung für die Asylgewährung ab. Diese Entwicklung ist problematisch, weil der internationale Flüchtlingsschutz in den reichen Industrieländern funktionieren muss. Werden hier die Standards aufgeweicht, kann auch von den armen Ländern, die bislang die Mehrzahl der Flüchtlinge aufgenommen haben, nicht verlangt werden, diese Last zu tragen.

PERSPEKTIVEN

Viele wirtschaftlich weniger entwickelte Staaten werden im Kontext der Globalisierung hinsichtlich ihrer Beteiligung an der Weltwirtschaft noch randständiger. Die Regierungen dieser Staaten sind oft schwach, und ihre Bevölkerungen leiden unter wirtschaftlicher Not, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung. In vielen Staaten wird dies zur Stärkung von autoritären politischen Strukturen, Guerillabewegungen, Sezessionsbestrebungen und

Fundamentalismus führen. In diesen Ländern wird der Auswanderungsdruck steigen, und es wird größere innerstaatliche Fluchtbewegungen geben, wobei sich das Problem der Versorgung und des Schutzes für Binnenvertriebene in neuer Schärfe stellen wird.

Es ist offensichtlich, dass die Steuerung von grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen und die Bewältigung ihrer Folgen künftig nur noch in internationaler Kooperation und unter Einbindung nichtstaatlicher Akteure erfolgen kann. Dazu müssen, e*rstens,* in den Aufnahmeländern transparente und zwischenstaatlich koordinierte Einwanderungs- und Asylverfahren geschaffen werden. *Zweitens* müssen die Prinzipien der GFK befolgt, die Verbreitung der Konvention gefördert und Schutzlücken beseitigt werden. *Drittens* müssen Schutzvorschriften und Zuständigkeiten von internationalen Organisationen für Binnenflüchtlinge festgelegt werden, weil diese ein ähnliches Schutz- und Versorgungsbedürfnis haben wie Flüchtlinge.

LITERATUR

Angenendt, Steffen (Hrsg.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn 1999.

Angenendt, Steffen, *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*, Opladen 1997

Cohen, Roberta und Francis Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacemen*t, Washington 1998.

Collinson, Sarah, *Globalization and the Dynamics of International Migration: Implications for the Refugee Regime,* UNHCR Working Paper No. 1, Genf 1999.

Forbes Martin, Susan, *Global migration trends and asylum*, UNHCR Working Paper No. 41, Genf 2001.

Harding, Jeremy, *The Uninvited: Refugees at the Rich Man's Gat*e, London 2000

Münz, Rainer und Myron Weiner (Hrsg.), *Migrants, Refugees, and Foreign Policy*, Oxford 1997.

UNHCR, *Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt. 50 Jahre humanitärer Einsatz*, Bonn 2000.

US Committee for Refugees, *World Refugee Survey 2001* (Internet: http://www.refugees.org/world/statistics/wrs01_tableindex.htm).

Weiner, Myron, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, New York 1995.